



Zbornik sudske prakse

Predmet C-540/13

**Europski parlament
protiv
Vijeća Europske unije**

„Tužba za poništenje – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Utvrđivanje datuma od kojeg prethodna odluka proizvodi pravne učinke – Utvrđenje pravnog temelja – Pravni okvir primjenjiv nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona – Prijelazne odredbe – Izvedeni pravni temelj – Savjetovanje s Parlamentom“

Sažetak – Presuda Suda (četvrto vijeće) od 16. travnja 2015.

1. *Sudski postupak – Akt kojim se pokreće postupak – Formalni zahtjevi – Određivanje predmeta spora – Sažet prikaz iznesenih razloga – Nedvosmisleno formulirani tužiteljevi zahtjevi*

(Poslovnik Suda, čl. 120. t. (c))

2. *Policijska suradnja – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Odluka 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela proizvodi učinke – Pravna osnova – Članak 18. stavak 2. Odluke 2008/633 – Stavljanje izvan snage članka 34. UEU-a – Nepostojanje utjecaja na zakonitost Odluke 2013/392*

(čl. 34. UEU-a; odluke Vijeća 2008/633, čl. 18. st. 2. i 2013/392)

3. *Akti institucija – Postupak donošenja – Pravila Ugovorâ – Obvezujuća narav – Mogućnost institucije da stvori izvedene pravne temelje – Nepostojanje*

4. *Policijska suradnja – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela – Tumačenje članka 18. stavka 2. navedene odluke – Tumačenje koje je u skladu s odredbama Ugovora o EU-a koje u trenutku donošenja te odluke uređuju donošenje mjere poput Odluke 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 proizvodi učinke – Obveza Vijeća da se prije donošenja mjere poput Odluke 2013/392 savjetuje s Parlamentom – Stavljanje izvan snage članka 39. stavka 1. UEU-a – Nepostojanje utjecaja*

(čl. 39. st. 1. UEU-a; odluke Vijeća 2008/633, čl. 18. st. 2. i 2013/392)

5. *Policijska suradnja – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela – Članak 18. stavak 2. navedene odluke – Usklađenost s pravilima postupka koja se primjenjuju nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona – Prijelazne odredbe – Tumačenje*

(Protokol br. 36 priložen Ugovorima o EU-u, FEU-u i EZAE-u, čl. 9; odluke Vijeća 2008/633, čl. 18. st. 2. i 2013/392)

6. *Tužba za poništenje – Poništavajuća presuda – Učinci – Ograničavanje od strane Suda – Odluka 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela proizvodi učinke – Rizik da će se otežati pristup gore navedenom sustavu i da će se dovesti u pitanje održavanje javnog reda – Održavanje na snazi učinaka poništene odluke sve do stupanja na snagu novog akta koji će je zamijeniti*

(čl. 264. st. 2. UFEU-a; odluke Vijeća 2008/633 i 2013/392)

1. Vidjeti tekst odluke.

(t. 9.)

2. Kad je riječ o pravnom temelju na kojem je donesena Odluka 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela proizvodi učinke, ta odluka ne upućuje na članak 34. UEU-a te njezine uvodne izjave izrijekom upućuju na Ugovor o funkcioniranju Europske unije i na članak 18. stavak 2. Odluke 2008/633.

Stoga se, s obzirom na tekst Odluke 2013/392, u kojem načelno mora biti naveden njezin pravni temelj kako bi se udovoljilo obvezi obrazlaganja, ne može smatrati da se ta odluka temelji na članku 34. UEU-a.

Osobito nije od važnosti to što je članak 34. stavak 2. točka (c) UEU-a bio jedini mogući pravni temelj za donošenje mjere kao što je Odluka 2013/392, pod pretpostavkom da je ta okolnost i utvrđena, s obzirom na to da izričit izbor Vijeća da u Odluci 2013/392 ne navede tu odredbu, već Ugovor o funkcioniranju Europske unije i članak 18. stavak 2. Odluke 2008/63, jasno upućuje na to da je Odluka 2013/392 utemeljena na potonjoj odredbi kao takvoj.

Slijedom toga, to što je Ugovorom iz Lisabona članak 34. UEU-a stavljen izvan snage ne lišava Odluku 2013/392 pravnog temelja.

(t. 18., 19., 21., 22.)

3. S obzirom na to da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Unije određena Ugovorima i da ih ni države članice ni same institucije ne mogu staviti izvan snage, samo Ugovori mogu u posebnim slučajevima ovlastiti instituciju da izmijeni postupak donošenja odluka koji je njima uređen. Stoga bi priznati instituciji da može stvoriti izvedene pravne temelje, u smislu da otežava ili pojednostavnjuje načine donošenja akta, značilo da joj se daju zakonodavne ovlasti koje nadilaze ono što je predviđeno Ugovorima.

To rješenje mora se primijeniti ne samo na izvedene pravne temelje koji omogućuju donošenje zakonodavnih akata već i na pravne temelje koji su predviđeni u aktu sekundarnog prava i koji omogućuju donošenje provedbenih mjera tog akta tako da otežavaju ili pojednostavnjuju načine donošenja takvih mjera predviđenih Ugovorima.

Naime, iako je točno da Ugovori predviđaju da Parlament i Vijeće određuju neka od pravila koja se odnose na izvršavanje provedbenih ovlasti Komisije, ostaje činjenica da posebna pravila koja se odnose na donošenje provedbenih mjera predviđena u Ugovorima obvezuju institucije na isti način kao i ona koja se odnose na donošenje zakonodavnih akata te im stoga akti sekundarnog prava ne mogu proturječiti.

(t. 32.-34.)

4. S obzirom na to da se zakonitost akta Unije mora ocijeniti u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je taj akt donesen, zakonitost članka 18. stavka 2. Odluke 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela mora se ocijeniti s obzirom na odredbe koje su u vrijeme donošenja te odluke uređivale donošenje mjere kao što je Odluka 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 proizvodi učinke, to jest članak 34. stavak 2. točku (c) UEU-a i članak 39. stavak 1. UEU-a.

Iz tih odredbi proizlazi da Vijeće, odlučujući ovisno o slučaju jednoglasno ili kvalificiranom većinom, donosi odluke koje su potpuno sukladne ciljevima iz glave VI. UEU-a, osim onih koje su propisane u članku 34. stavku 2. točkama (a) i (b) UEU-a i mjerama koje su potrebne za provedbu te odluke, nakon što se savjetovalo s Parlamentom.

U tom pogledu valja utvrditi da sadržaj članka 18. stavka 2. Odluke 2008/633 ne predviđa obvezu Vijeća da se prije donošenja mjere koja je predviđena tom odredbom savjetuje s Parlamentom.

Međutim, tekst sekundarnog prava Unije mora se tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri sukladno odredbama Ugovorâ.

Stoga, s obzirom na to, s jedne strane, da obveza tumačenja akta sekundarnog prava sukladno primarnom zakonodavstvu proizlazi iz općeg načela tumačenja prema kojem se odredba mora tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri tako da se ne dovede u pitanje njezina zakonitost te, s druge strane, da se zakonitost članka 18. stavka 2. Odluke 2008/633 treba osobito ocjenjivati u odnosu na članak 39. stavak 1. UEU-a, ta se prva odredba mora tumačiti tako da bude u skladu s tom drugom.

Slijedom toga, članak 18. stavak 2. Odluke 2008/633 mora se tumačiti u skladu s člankom 39. stavkom 1. UEU-a, tako da dopušta Vijeću da donese akt kojim se utvrđuje datum stupanja na snagu te odluke samo nakon savjetovanja s Parlamentom.

Usto, to što je članak 39. stavak 1. UEU-a stavljen izvan snage nakon donošenja članka 18. stavka 2. Odluke 2008/633 ne može dovesti do isključenja obveze tumačenja te odredbe u skladu s člankom 39. stavkom 1. UEU-a.

(t. 35.-40., 57.)

5. Kada je riječ o pitanju usklađenosti članka 18. stavka 2. Odluke 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolu viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela s pravilima postupka koja se primjenjuju nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Protokol (br. 36) o prijelaznim

odredbama sadržava odredbe koje se posebno odnose na pravni režim koji se nakon stupanja na snagu tog ugovora primjenjuje na akte donesene na temelju Ugovora o Europskoj uniji prije toga datuma.

Stoga članak 9. tog protokola predviđa da takvi akti održavaju svoje pravne učinke dok se ne stave izvan snage, ponište ili izmijene primjenom Ugovorâ.

Taj se članak mora tumačiti u skladu s prvom uvodnom izjavom navedenog protokola, koja pojašnjava da je radi prelaska s institucionalnih odredaba Ugovorâ koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona na odredbe sadržane u tom ugovoru potrebno utvrditi prijelazne odredbe.

Stoga, s obzirom na to da je Ugovor iz Lisabona bitno izmijenio institucionalni okvir policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, članak 9. Protokola o prijelaznim odredbama mora se shvatiti tako da se njime osobito osigurava da se akti koji su doneseni u okviru te suradnje mogu i dalje učinkovito primjenjivati, bez obzira na izmjenu institucionalnog okvira navedene suradnje.

Prihvaćanje argumenta prema kojem bi stavljanje izvan snage posebnih postupaka donošenja provedbenih mjera koje potpadaju pod policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima putem Ugovora iz Lisabona učinilo donošenje takvih mjera nemogućim prije nego što se opći akti usvojeni u okviru te suradnje izmijene radi prilagodbe Ugovoru iz Lisabona dovelo bi do toga da bi učinkovita primjena navedenih akata bila otežana odnosno nemoguća, što bi dovelo u pitanje postizanje cilja autora Ugovora.

Štoviše, tumačenje članka 9. Protokola o prijelaznim odredbama koje je predložio Parlament, prema kojem taj članak propisuje samo to da akti iz područja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona nisu automatski stavljeni izvan snage, lišilo bi navedeni članak svakog korisnog učinka.

Slijedom toga, odredba akta koji je pravilno donesen na temelju Ugovora o Europskoj uniji prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, koji uređuje načine donošenja drugih mjera, nastavlja proizvoditi pravne učinke dok se ne stavi izvan snage, poništi ili izmijeni te omogućuje donošenje te mjere primjenom postupka koji propisuje.

U tim uvjetima, to što članak 18. stavak 2. Odluke 2008/633 predviđa načine donošenja mjere kao što je Odluka 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 proizvodi učinke koji su otežani ili pojednostavnjeni u odnosu na postupak koji je s tim ciljem predviđen Ugovorom o funkcioniranju Europske unije ne znači da ta odredba predstavlja nezakonit izvedeni pravni temelj čija se primjena mora odbiti na temelju prigovora.

(t. 41.-48.)

6. U skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.

U tom pogledu, poništenje Odluke 2013/392 o utvrđivanju datuma od kojeg Odluka 2008/633 o pristupu određenih tijela država članica i Europolâ viznom informacijskom sustavu za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela proizvodi učinke a da se pritom ne predvidi održavanje na snazi njezinih učinaka značilo bi otežati pristup navedenom sustavu i stoga dovesti u pitanje održavanje javnog reda.

Slijedom toga, valja održati na snazi učinke Odluke 2013/392 sve do stupanja na snagu novog akta koji će je zamijeniti.

(t. 62.-64.)